

Wertheimer, Robert G.

Article — Digitized Version

Geringe Chancen für eine Steuerreform in den USA

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Wertheimer, Robert G. (1969) : Geringe Chancen für eine Steuerreform in den USA, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 49, Iss. 9, pp. 524-527

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134016>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Geringe Chancen für eine Steuerreform in den USA

Prof. Robert G. Wertheimer, Cambridge/Mass.

Von einer „großen Steuerreform“ in den USA zu sprechen, ist völlig irreführend. Die USA führten noch nie eine Reform durch, die eine völlige Neuorientierung der Steuerpolitik zum Ziele hatte. Deshalb sollte man auch in dieser Legislaturperiode keine durchgreifenden Änderungen erwarten, obwohl ein immer größerer Druck auf die Regierung ausgeübt wird, Reformpläne in Angriff zu nehmen. Dies ist auch dringend notwendig, da die große Abhängigkeit der Bundesregierung von den Einkommensteuern besondere Anforderungen im Hinblick auf die Ziele der steuerlichen Gerechtigkeit und der einfachen Handhabung stellt.

Daß diese Ziele nicht erfüllt sind, davon sind vor allem die Steuerzahler mit Einkommen zwischen 6000 \$ und 18 000 \$ jährlich überzeugt. Sie haben die höchste Einkommensteuerlast zu tragen und müssen mit ansehen, daß über ein Drittel ihrer Bruttolöhne und -gehälter von direkten und indirekten Steuern aufgezehrt wird, während viele wohlhabende Mitbürger in den Genuß von Steuererleichterungen kommen.

Struktur des Steuersystems

Die Struktur des amerikanischen Steuersystems verbürgt ein sehr hohes Aufkommen. Die jüngsten Haushaltsdefizite wurden denn auch nicht durch ein zu geringes Steueraufkommen verursacht, sondern ausschließlich durch die außerordentlichen Anforderungen des Verteidigungsetats und des Sozialbudgets. Die persönlichen Einkommensteuern und die Sozialabgaben erbringen gegenwärtig 70 % des gesamten Steueraufkommens des Bundes. Obwohl die Steuerklassen seit dem Zweiten Weltkrieg unverändert geblieben sind, sind die tatsächlichen Steuersätze viel höher als in den Kriegsjahren, da sehr viele Steuerzahler angesichts der steigenden Geldeinkommen in einer in-

flationären Periode von den Sätzen der höheren Steuerklassen erfaßt werden. Der Satz der Körperschaftsteuer, deren Ertrag vor allem von den Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts abhängt, ist auf 52,9 % festgesetzt. Sie liegt mit 20 % Anteil am Gesamtaufkommen an zweiter Stelle. Die indirekten Steuern erbringen lediglich 10 % des gesamten Steueraufkommens des Bundes und stammen in erster Linie aus der Besteuerung von Tabak, Alkohol und Verkehr.

Die Steuerstruktur ist nun im vergangenen Vierteljahrhundert nicht völlig starr gewesen. Einige Änderungen wurden schon durchgeführt, wie z. B. das Splitting bei der Besteuerung von Ehegatten, eine Erhöhung des persönlichen Steuerfreibetrages von 500 auf 600 \$, freizügigere Abschreibungsmöglichkeiten, kleine Dividenden- und Investitionssteuergutschriften, geringfügige Änderungen bei den Einkommensteuersätzen, Senkungen oder Aufhebungen bei den kriegsbedingten Konsumsteuern, und schließlich wurde im „Revenue and Expenditure Control Act von 1968“ die Zusatzsteuer bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer eingeführt. Dennoch kann man nicht behaupten, daß diese Änderungen die Bezeichnung „Steuerreform“ verdienen.

Steigende Steuerbelastung

In den USA gibt es drei Regierungsebenen, von denen es heißt, daß der Bund das Geld, die Gemeinden die Probleme (es handelt sich um 80 000 Gemeinden, Kommunal- und Schulbezirke usw.) und die Staaten die Gesetzgebungsbefugnisse haben. Sie handeln nämlich unabhängig voneinander und ohne jegliche Koordination oder gemeinsame Planung. Die Ausgaben der Bundesstaaten und Gemeinden stiegen im vergangenen Jahrzehnt um 120 %, und die Steuereinnahmen nahmen jährlich um 7 bis 8 % zu. Das gesamte

Steueraufkommen machte ca. 15 % des verfügbaren persönlichen Einkommens aus. Trotzdem steigt die Steuerbelastung weiter an. In den vergangenen acht Jahren haben allein die Bundesstaaten 260 bedeutendere Steuererhöhungen durchgeführt und 24 neue Steuern geschaffen.

Die Steuereinnahmen der Bundesstaaten stammen zu 60 % aus Verkaufssteuern und zu 20 % aus Einkommensteuern. Die Gemeinden sind zu 90 % von Vermögensteuern abhängig, die von Hauseigentümern usw. 35 Mrd. \$ erbringen, obwohl das Hauseigentum oft keinen echten Maßstab für die Steuerkraft abgibt. Zusätzlich zu Ihren Steuereinnahmen erhielten die Bundesstaaten und die Gemeinden steigende Zuwendungen durch die Bundesregierung — für das Jahr 1970 z. B. 23 Mrd. \$. Außerdem nehmen sie auf dem Kapitalmarkt jährlich mehr als 10 Mrd. \$ durch Abgabe von steuerfreien Pfandbriefen auf.

Dieser Druck, der auf der unteren Ebene auf den Steuerzahler ausgeübt wird, läßt ihn besonders empfindlich auf die Ausgabenpolitik der Gemeinden und die dauernden Steuererhöhungen reagieren. Aus diesem Grunde werden die Zuwendungen durch die Bundesregierung, die bereits 17 % der Einnahmen der Gemeinden und Bundesstaaten ausmachen, für unentbehrlich gehalten. Nur durch sie sind die Gemeinden imstande, die Ausgaben für Bildung und Erziehung, die von 15 auf 44 Mrd. \$ stiegen, und für den Gesund-

heitsdienst, die von 7 auf 16 Mrd. \$ anwuchsen, zu bestreiten (abgesehen von dem direkten Aufwand der Bundesregierung für diese Zwecke).

Minimales Regierungsprogramm

Dennoch hat erst die Forderung der Bundesregierung, aus konjunkturellen Gründen die 10 %ige Zusatzsteuer bis Ende 1969 zu verlängern und sie dann bis zum Juni 1970 mit 5 % weiterbestehen zu lassen, eine Debatte über eine echte Steuerreform ausgelöst. Die Hauptprobleme einer solchen Reform sind in einer größeren Steuergerechtigkeit, der Einschränkung von Steuerprivilegien, einer Mindestbesteuerung der höheren Einkommensschichten und in einer Senkung der Steuerbelastung für die niedrigeren Einkommen zu sehen.

Obwohl der Finanzminister David M. Kennedy diese Überlegungen bei der Forderung nach Verlängerung der Zusatzsteuer vorsichtig andeutete, schlug die Regierung nur ein minimales Reformprogramm vor:

- Verlängerung der Zusatzsteuer von 10 % bzw. 5 % bis Juni 1970;
- Fortdauer aller Konsumsteuern, die eigentlich gesenkt oder aufgehoben werden sollten;
- Aufhebung der 7 %igen Steuergutschrift, die den Unternehmern in den vergangenen Jahren aufgrund von Investitionen gewährt wurde;

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HAMBURGISCHEN WELT-WIRTSCHAFTS-ARCHIVS

NEUERSCHEINUNG

STEUERHARMONISIERUNG IN EINER WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT

von Ingolf Metze

Innerhalb der EWG tritt die Harmonisierung der nationalen Steuersysteme immer mehr in den Vordergrund. In vorliegender Untersuchung wird zunächst eine Klärung des vieldeutigen Begriffs „Steuertarifharmonisierung“ vorgenommen. Anschließend werden u. a. die Möglichkeiten zur Messung der Wirkungen der staatlichen Tätigkeit diskutiert. Was man bei anderen Untersuchungen bisher vermißte, steht bei Metze im Mittelpunkt: Die Einbeziehung der langfristigen infolge von Unterschieden in der Besteuerung entstehenden Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmungen.

Oktav, 269 Seiten, brosch. DM 34,—

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

Senkung oder Aufhebung der Bundeseinkommensteuer für 13 Mill. Steuerzahler (aus einer Gesamtzahl von 80 Mill.), die gegenwärtig nur Einkommensteuern von 50 bis 80 \$ jährlich zahlen.

Diese Reformvorschläge würden für die vorliegenden Haushaltspläne keine Veränderung bringen. Die Zusatzsteuer war für 1969 und 1970 sowieso bereits eingeplant, und die anderen Vorschläge, die durch die Aufhebung der Steuerschriften für Investitionen und die Fortdauer der gegenwärtigen Konsumsteuern höhere Steuereinnahmen von ca. 3 Mrd. \$ erbrächten, würden durch die Abschaffung der Einkommensteuer für die niedrigsten Einkommensgruppen und durch die Senkung der Zusatzsteuer auf 5 % für das erste Halbjahr 1970 ausgeglichen.

Reformbedürftige Bereiche

Obwohl ein großer Teil der Kongreßabgeordneten wünscht, das Zusatzsteuergesetz als Hebel für eine durchgreifende Steuerreform einzusetzen, ist es doch keineswegs sicher, daß sie von diesem Kongreß in Angriff genommen wird. Entwürfe für derartige Reformen werden zwar ausgearbeitet, rufen aber eine starke Opposition hervor, die sich vor allem auf die gewichtigen Argumente beruft, die einst für die Steuerbegünstigungen sprachen, und die ihre weitere Beibehaltung fordert, da die Voraussetzungen noch vorliegen.

Echte Veränderungen, die alle Schlupflöcher verschließen und unnötige Steuerbegünstigungen aufheben würden, müßten bei folgenden Punkten ansetzen:

- Zinseinnahmen aus Pfandbriefen und Anleihen der Bundesstaaten und Gemeinden,
- Abschreibungen für Substanzverringerungen im Erdölsektor,
- Einkommen aus Immobilientransaktionen, die der Besteuerung entgehen,
- absetzbare Verluste der „gentleman“-Farmer,
- Einkommen aus steuerfreien Stiftungen,
- steuerliche Behandlung von Schenkungen und Spenden,
- Steuervorteile aus Firmenzusammenschlüssen,
- steuerliche Behandlung langfristiger Kapitalgewinne,
- Minimalsteuer für die höheren Einkommen.

Zu diesen Punkten liegen Reformvorschläge von Steuerexperten so unterschiedlicher Herkunft wie Senator Russell Long, dem Vorsitzenden des Senatsausschusses für Finanzen, und Mr. Meany von der AFL-CIO vor. Diese Vorschläge gewährleisten aber – falls sie Gesetzeskraft erhalten sollten –

immer noch keine durchgreifende Behandlung der oben erwähnten Punkte.

Vorliegende Reformvorschläge

Mit seinem Änderungsvorschlag zum Revenue Act von 1964 will der Senator mehr Gerechtigkeit und Fairness für die 80 Mill. Steuerzahler erreichen. Er schlug deshalb vor, daß die sehr Reichen mit einem höheren effektiven Steuersatz belegt werden sollten, da sie nach der Ansicht von Russell Long häufig nur dem Höchstsatz von 25 % für Kapitalgewinne unterliegen. Der Senator möchte, daß die Reichen mit einem effektiven Gesamtsteuersatz von 30 % oder mit 15 % ihrer berichtigten Bruttoeinkommen belastet werden, um sie – verglichen mit den anderen Steuerzahlern – nach ihrer tatsächlichen Leistungsfähigkeit zu erfassen. Nach Ansicht des Senators war es gerade die falsche oder gar mißbräuchliche Auslegung des Leistungsfähigkeitskonzepts, die allen Steuerbegünstigungen Tür und Tor öffnete – und das sogar im Namen einer größeren Gerechtigkeit. Zusätzlich stimmt er auch dafür, das Zinseinkommen aus Staats- oder Gemeindeobligationen nicht völlig steuerfrei zu lassen und die sehr niedrigen Einkommen zu entlasten. Alle diese Reformmaßnahmen würden ca. 4 Mrd. \$ von den höheren Steuergruppen erbringen und die Steuerbelastung der niedrigen und niedrigsten Einkommensgruppen senken.

Die AFL-CIO Vorschläge gehen allerdings noch viel weiter. Sie betreffen ca. 17 Mrd. \$, die gegenwärtig durch Gesetzeslücken und ungerechtfertigte Steuervorteile dem Staate entgehen. Kapitalgewinne und Erbschaften sollen nach den Vorstellungen der Gewerkschaften wie gewöhnliche Einkommen behandelt werden. Abschreibungen für Substanzverringerungen sollen ganz abgeschafft werden, Zinseinkommen aus öffentlichen Obligationen und Anleihen sollen besteuert und die Steuerbefreiung von Stiftungen beschränkt werden. Außerdem sollen alle bisher steuerfreien Einkommen mit einem Mindeststeuersatz von 25 % belegt werden. Auch für Einkommen aus Immobiliengeschäften, die gegenwärtig durch besonders viele Ausnahmeregelungen begünstigt werden, sollen Steuern gezahlt werden. Schließlich sollen die mit landwirtschaftlichen Verlusten verbundenen steuerlichen Ausweichmöglichkeiten beseitigt und die Steuerbefreiungen für wohltätige Zwecke auf ein Minimum verringert werden. Insgesamt wird von diesen Maßnahmen ein Steuer Mehraufkommen von jährlich 10 Mrd. \$ erwartet.

Gleichzeitig wird eine Entlastung der unteren Steuerklassen um 3,2 Mrd. \$ durch eine Erhöhung des allgemeinen Steuerfreibetrages vorgeschlagen. Als zusätzliche Verbesserung für die beiden unteren Steuerklassen soll eine Minderung der

Steuerbelastung von 14 % auf 9 % bewilligt werden. Das entspräche einer weiteren Verringerung des jährlichen Steueraufkommens um 3,5 Mrd. \$. Alles in allem würden diese Maßnahmen zu einem um 3 Mrd. \$ erhöhten Steueraufkommen führen. Mit anderen Worten, sie würden eine Senkung der Zusatzsteuer von 10 % auf 5 % ohne Einbußen am Steueraufkommen zulassen.

Geringe Aussichten . . .

Diese Vorschläge haben jedoch, obwohl sie überhaupt kein wesentliches Merkmal einer echten Steuerreform aufweisen, nur geringe Chancen, in ihrer gegenwärtigen Form verwirklicht zu werden. Sie könnten aber als Ansatzpunkt für eine Steuerdebatte dienen.

Unter dem doppelten Druck der unzufriedenen Steuerzahler und der inflationären Entwicklung wird dem Kongreß jedoch nichts anderes übrigbleiben, als einige – wenn auch geringfügigere – Steuerreformen durchzuführen. Zusätzlich zu den vier bereits erörterten Maßnahmen (Verlängerung der Zusatzsteuer, Beibehaltung der Konsumsteuern, Abschaffung der 7 %igen Steuergutschrift für Investitionen, geringere Einkommensteuern für die unteren Steuerklassen) müssen in den oberen Steuerklassen einige Besteuerungslücken gestopft werden. Wahrscheinlich wird deshalb für diese Einkommensschichten eine Minimalsteuer eingeführt. Abgesehen von diesen Änderungen wird jedoch wenig passieren. Insbesondere können die 60 bis 70 Mill. Steuerzahler, die ca. 95 % der Bundessteuern aufbringen, keine wesentlichen Änderungen erhoffen. Die Steuerstruktur wird nur am Rande betroffen und gemildert. Eine allgemeine Neuorientierung des Steuersystems ist deshalb nicht zu erwarten. Das ist leider der realistische Standpunkt.

. . . für eine Reform

Wenn wir uns vergegenwärtigen, was eine echte große Steuerreform bewerkstelligen müßte, so sind die vorgeschlagenen Maßnahmen völlig unbedeutend. Denn dazu wäre nötig, daß die drei voneinander unabhängigen Steuerebenen (Bund, Staaten und Gemeinden) koordiniert und ihre Besteuerungsbefugnisse in geeigneter Weise abgegrenzt würden. Eine radikale Abschaffung aller jetzt zulässigen Steuerabzugsbeträge von den Bruttoeinkommen würde die Basis für die per-

sönlichen Einkommensteuern verdoppeln und gleichzeitig eine Senkung der effektiven Steuersätze um die Hälfte ermöglichen, ohne daß das Steueraufkommen sinkt. Steueranreize zur Förderung des Wirtschaftswachstums, der Eigentumsbildung und der Spartätigkeit bei den niedrigeren Einkommensschichten sollten nicht nur zum Zwecke der Inflationbekämpfung geschaffen werden, sondern auch, um in der breiten Öffentlichkeit ein günstigeres Klima für die bestehende Wirtschaftsordnung zu schaffen. Damit werden die Staatsbürger ermutigt, sich ein gewisses Vermögen aufzubauen und nicht in einer völlig konsumorientierten Gesellschaft unterzugehen. Auch die amerikanische Stellung im Welthandel und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der USA erfordern Steuerreformen.

Plädoyer für Mehrwertsteuer

Schließlich muß angesichts der gestiegenen Bedeutung von Adolf Wagners „Gesetz der wachsenden Staatsausgaben“ die Abhängigkeit des staatlichen Bedarfs von den Einkommensteuern auf die Dauer in Konflikt mit der Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers geraten. Eine übertriebene persönliche Besteuerung wird nämlich jeden Anreiz, zu arbeiten, zu produzieren und schöpferisch tätig zu sein, lähmen. Der Finanzbedarf der Bundesstaaten und Gemeinden wächst aber rapide an und verlangt höhere Steuereinnahmen. Denn die Sozialleistungen sind völlig unangemessen; die Bevölkerungsexplosion erfordert höhere Ausgaben für die Infrastruktur; die Bedürfnisse im Erziehungssektor, Gesundheitswesen, Fürsorgewesen, in Wissenschaft, Weltraumfahrt, Forschung, wirtschaftlicher Entwicklung, Auslandshilfe usw. wachsen ständig.

Diese Bedürfnisse des zivilen Sektors können nun nicht einfach dadurch gedeckt werden, daß die für Verteidigungszwecke und den Vietnamkrieg bestimmten Gelder umgelenkt werden. Die Lösung liegt in der Einführung einer Mehrwertsteuer auf Bundesebene. Bei einem Satz, der niedriger wäre als bei den Mitgliedern der EWG, könnte sie nach R. L. Lindholm jährlich ca. 50 Mrd. \$ erbringen. Damit wäre gewährleistet, daß einerseits dem Staat ausreichende Mittel zur Verfügung ständen und andererseits gleichzeitig die persönliche Belastung durch die Einkommensteuer wesentlich erleichtert werden könnte.

VEREINSBANK IN HAMBURG
 Zentrale: Hamburg 11 · Alter Wall 20-30 · Telefon 36 10 61
 55 FILIALEN UND ZWEIGSTELLEN IN HAMBURG, CUXHAVEN UND KIEL